

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:5480

Datum uitspraak

12 november 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 19 maart 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Waddinxveen de Stichting onder oplegging van een dwangsom gelast om de bewoning van de bedrijfswoning aan de [locatie A] in Waddinxveen, voor zover deze bestaat uit de huisvesting van (het huishouden van) een persoon wiens huisvesting daar, gelet op het legaal gebruik van het gebouw of terrein, niet noodzakelijk is, beëindigd te houden. De Stichting is eigenaar van het bedrijfspand aan de [locatie A] in Waddinxveen. In 2012 heeft het college aan [persoon A], destijds h.o.d.n. [naam bedrijf], een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van de bedrijfswoning. Volgens het college is uit een controle op 19 februari 2019 gebleken dat de bedrijfswoning niet werd bewoond door personen die waren verbonden aan het hier gevestigde bedrijf ([naam bedrijf]) en die niet tezamen één huishouden vormden. Volgens het college heeft de Stichting de last niet nageleefd. Het heeft daarom besloten tot invordering van de aan de last verbonden dwangsom en heeft een nieuwe, gelijklopende last opgelegd. De Stichting is het niet eens met de opgelegde lasten en de invordering van de dwangsom.

Volledige tekst

202306013/1/R3.

Datum uitspraak: 12 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd in [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 augustus 2023 in zaak nr. 21/5475 in het geding tussen:

de Stichting

en

het college van burgemeester en wethouders van Waddinxveen.

Procesverloop

Bij besluit van 19 maart 2020 heeft het college de Stichting onder oplegging van een dwangsom gelast om de bewoning van de bedrijfswoning aan de [locatie A] in Waddinxveen (hierna: de bedrijfswoning), voor zover deze bestaat uit de huisvesting van (het huishouden van) een persoon wiens huisvesting daar, gelet op het legaal gebruik van het gebouw of terrein, niet noodzakelijk is, beëindigd te houden.

Bij besluit van 26 februari 2021 heeft het college besloten tot invordering van een volgens hem verbeurde dwangsom van € 50.000,00, vanwege het niet naleven van de op 19 maart 2020 opgelegde last.

Bij besluit van eveneens 26 februari 2021 heeft het college de Stichting opnieuw gelast om de bewoning van de bedrijfswoning, voor zover deze bestaat uit de huisvesting van (het huishouden van) een persoon wiens huisvesting daar, gelet op het legaal gebruik van het gebouw of terrein, niet noodzakelijk is, beëindigd te houden.

Bij besluit van 21 juli 2021 heeft het college de door de Stichting tegen deze besluiten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 augustus 2023 heeft de rechtbank het door de Stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de Stichting hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op een zitting van 23 oktober 2025, waar de Stichting, vertegenwoordigd door mr. H.C. Uittenbogaart, advocaat in Alphen aan den Rijn, vergezeld door [persoon A], [persoon B] en [persoon C], en het college, vertegenwoordigd door mr. P. Lobregt en S. van den Nieuwenhuijzen LLM, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het hoger beroep blijft het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing.

Inleiding

2. De Stichting is eigenaar van het bedrijfspand aan de [locatie A] in Waddinxveen. In 2012 heeft het college aan [persoon A], destijds h.o.d.n. [naam bedrijf], een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van de bedrijfswoning. Volgens het college is uit een controle op 19 februari 2019 gebleken dat de bedrijfswoning niet werd bewoond door personen die

waren verbonden aan het hier gevestigde bedrijf ([naam bedrijf]) en die niet tezamen één huishouden vormden. Dit is volgens het college in strijd met de hier op basis van het bestemmingsplan "Coenecoop" geldende bestemming "Bedrijventerrein - 1". Het college heeft de Stichting onder oplegging van een dwangsom gelast dit strijdige gebruik beëindigd te houden.

Volgens het college heeft de Stichting de last niet nageleefd. Het heeft daarom besloten tot invordering van de aan de last verbonden dwangsom en heeft een nieuwe, gelijklopende last opgelegd.

De Stichting is het niet eens met de opgelegde lasten en de invordering van de dwangsom. Zij kan zich niet verenigen met de aangevallen uitspraak, waarin de rechtbank haar beroep tegen de besluiten op haar bezwaren tegen de opgelegde lasten en de invordering ongegrond heeft verklaard.

Hoger beroep

3. De Stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zij door onjuiste bekendmaking niet op de hoogte kon zijn van de op 19 maart 2020 opgelegde last onder dwangsom. Dit besluit is verzonden naar een gemachtigde van de Stichting, die echter in deze zaak niet beschikte over een toereikende volmacht om voor haar te kunnen optreden. Het college heeft bovendien verzuimd om het besluit daarnaast aan de Stichting zelf bekend te maken.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraken van 8 december 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO6632](#), onder 2.3.2, en van 16 oktober 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4160](#), onder 8.1) volgt uit artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) gelezen in samenhang met artikel 6:17 van die wet, dat het optreden van een gemachtigde met zich brengt dat het contact met een belanghebbende in beginsel via de gemachtigde loopt, en dat de bekendmaking op de voorgeschreven wijze geschiedt door toezending van een beslissing aan de gemachtigde. Hiervoor is niet doorslaggevend of het besluit daarnaast ook aan de belanghebbende zelf is verstuurd.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht en op goede gronden overwogen dat het college ervan mocht uitgaan dat [persoon D], aan wie het college het besluit heeft verzonden, ook voor deze procedure de gemachtigde van de Stichting was. De op 2 maart 2020 namens de Stichting getekende volmacht machtigde [persoon D] om "de stichting juridisch te vertegenwoordigen in de ruimste zin des woords, in het bijzonder krachtens de Algemene wet bestuursrecht". Te meer nu deze volmacht is ondertekend nadat het college de Stichting bij brief van 27 februari 2020 had meegedeeld het voornemen te hebben om handhavend op te treden tegen de bewoning van de bedrijfswoning, mocht het college aannemen dat de vertegenwoordigingsbevoegdheid van [persoon D] om voor de Stichting op te treden zich mede uitstreckte tot deze handhavingsprocedure.

Nu het college het besluit van 19 maart 2020 door verzending aan [persoon D] op de voorgeschreven wijze bekend heeft gemaakt, is het besluit in werking getreden en moet de Stichting geacht worden tijdig van dat besluit op de hoogte te zijn geweest.

Het betoog slaagt niet.

Overtreding

4. De Stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat geen sprake was van een overtreding. De waarnemingen van de toezichthouder waarop het college zich heeft gebaseerd, waren onvoldoende om uit te kunnen gaan van bewoning. Ook heeft de

rechtbank een te beperkte uitleg aan de planregels over het toegestane gebruik van de bedrijfswoning gegeven. Het tijdelijke verblijven van personen was volgens haar noodzakelijk vanwege werkzaamheden die plaatsvonden om de bedrijfswoning brandveilig te maken, en daarmee op grond van het bestemmingsplan toegestaan.

4.1. Op het perceel is uitsluitend bewoning als bedrijfswoning toegestaan. "Bedrijfswoning" is in artikel 1, lid 1.13, van de planregels omschreven als: een woning in of bij een bedrijf, slechts bestemd voor (het huishouden van) een persoon wiens huisvesting daar, gelet op het legaal gebruik van het gebouw of terrein, noodzakelijk is.

4.2. In het rapport van de toezichthouder van 19 februari 2020 staat dat de toezichthouder in de bedrijfswoning vijf kamers aantrof die allemaal in gebruik waren. Dit is ook met foto's geïllustreerd. Verder staat in de rapportage dat er zes personen woonden die niet werkzaam waren bij [naam bedrijf].

4.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 14 september 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2675](#), onder 6.2, mag een bestuursorgaan, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het bewijs, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseid of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend rapport, voor zover deze eigen waarnemingen van de opsteller van het rapport weergeven. Indien die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college zich mocht baseren op het rapport van 19 februari 2020. De Stichting heeft de inhoud daarvan in beroep niet gemotiveerd betwist.

4.4. De werkzaamheden om de woning brandveilig te maken, maken niet dat deze woning als bedrijfswoning moet worden aangemerkt. Dit alleen al niet, omdat niet kan worden aangenomen dat het voor uitvoering van de bedoelde werkzaamheden noodzakelijk was dat de bedrijfswoning werd bewoond.

Het betoog slaagt niet.

Overtrederschap

5. De Stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zij niet als overtreder van de illegale bewoning kan worden aangemerkt en dat de overtreding ook niet aan haar kan worden toegerekend. Zij stelt dat zij de ruimte heeft verhuurd en dat de huurder de bedrijfswoning in strijd met het huurcontract heeft onderverhuurd. Namens de Stichting is de bedrijfswoning vrijwel maandelijks bezocht om te controleren of deze niet werd onderverhuurd. Zij ging ervan uit dat uitsluitend de huurder zelf de ruimte bewoonde. De Stichting stelt daarmee aan haar zorgplicht te hebben voldaan.

5.1. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank over deze beroepsgrond onder 6.1 en verder van de aangevallen uitspraak. De rechtbank heeft terecht onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 31 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2067](#) en [ECLI:NL:RVS:2023:2071](#), aan de hand van de strafrechtelijke criteria voor functioneel daderschap, zoals die zijn geformuleerd door de strafkamer van de Hoge Raad, beoordeeld of de Stichting als overtreder kon worden aangemerkt. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de Stichting als eigenaar van de bedrijfswoning erover vermocht te beschikken of het illegaal onderverhuren van kamers al dan niet zou plaatsvinden. Ook heeft de rechtbank terecht overwogen dat de Stichting heeft aanvaard dat de bedrijfswoning werd bewoond

door onder meer een persoon die geen binding had met [naam bedrijf], omdat zij de woning heeft verhuurd aan [persoon E] die niet aan dat bedrijf was verbonden. De rechtbank heeft ook terecht betekenis toegekend aan de verklaring van [persoon F] (directeur van de Stichting) zoals opgenomen in het rapport van de toezichthouder van 24 maart 2020. Uit die verklaring blijkt dat zij wist dat er naast [persoon E] meerdere personen in de bedrijfswoning woonden die niet tezamen één huishouden vormden. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de Stichting, door hierop geen actie te ondernemen, deze situatie kennelijk heeft aanvaard.

De rechtbank heeft in haar oordeel de stelling van de Stichting dat de bedrijfswoning vrijwel maandelijks werd bezocht, betrokken. Die omstandigheid maakt het voorgaande niet anders. De rechtbank heeft daarin dan ook terecht geen grond gevonden voor een ander oordeel.

Het betoog slaagt niet.

Hoogte dwangsom

6. De Stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college een onredelijk hoge dwangsom van € 50.000,00 ineens aan de last heeft verbonden. Het college heeft ten onrechte aangenomen dat per jaar € 30.000,00 aan huurinkomsten voor de bedrijfswoning kan worden gegenereerd. Feitelijk heeft de Stichting maar € 6.000,00 aan huurinkomsten ontvangen, omdat de huurder na enige maanden heeft verzuimd de huursom te betalen.

6.1. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college de hoogte van de dwangsom van € 50.000,00 die is verbonden aan de last van 19 maart 2020 in het besluit op bezwaar van 21 juli 2021 ontoereikend heeft gemotiveerd. Het college mocht deze dwangsom met het oog op de beoogde werking daarvan afstemmen op de huurinkomsten die met een illegale kamergewijze verhuur van de bedrijfswoning gegenereerd kunnen worden (door het college geschat op € 30.000,00). Het college hoefde de hoogte van de dwangsom niet af te stemmen op het voordeel dat de Stichting feitelijk door de overtreding van de last heeft genoten, wat daarvan verder ook zij.

Het betoog slaagt niet.

Invordering en opleggen nieuwe last onder dwangsom

7. De Stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet mocht uitgaan van het niet naleven van de eerste last. Volgens haar mocht het college uit de controles niet afleiden dat sprake was van bewoning. De Stichting heeft de kantooruimte verhuurd aan een huurder, die deze ruimte weer heeft onderverhuurd aan de ondernemingen Dioniz Bouw en BSR Bouw, die uitsluitend op dit adres waren ingeschreven om de ondernemingen te kunnen drijven. Er vond volgens de Stichting geen bewoning meer plaats.

7.1. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank over deze beroepsgrond onder 10.1 en verder van de aangevallen uitspraak. De rechtbank heeft terecht en op goede gronden overwogen dat de rapporten van 12 november 2020, 18 november 2020 en 23 december 2020 genoegzaam aantonen dat de bedrijfswoning na het opleggen van de eerste last nog is bewoond door meerdere personen die niet werkzaam waren bij het autopoetsbedrijf dat in het bedrijfsgebouw was gevestigd.

Het betoog slaagt niet.

8. De Stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college aanleiding had moeten vinden om de dwangsom bij de invordering te matigen. Volgens haar leidt invordering van de dwangsom tot haar faillissement.

8.1. De rechtbank heeft terecht onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:333](#), onder 3.1, overwogen dat het bestuursorgaan bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom in beginsel geen rekening hoeft te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat slechts aanleiding, indien evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. Op de overtreder rust de last aannemelijk te maken dat dit het geval is. Hij dient daartoe zodanige informatie te verstrekken dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.

8.2. De Stichting heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze situatie zich in haar geval voordoet. Uit het in hoger beroep ingezonden financieel verslag van 2022, waaruit blijkt dat zij verschillende panden in eigendom heeft, kan niet worden afgeleid dat zij over onvoldoende vermogen beschikt om de verbeurde dwangsom te betalen. Dat geldt ook voor de ingezonden, niet nader toegelichte verklaring van K&P Belastingadviseurs B.V. dat de Stichting niet de middelen heeft om de dwangsom van € 50.000,00 te betalen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A.B. Blomberg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

w.g. Blomberg

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Witsen

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2025

727